O DOMÍNIO DA UNIÃO NA FAIXA DE FRONTEIRAS

MANUEL LINHARES DE LACERDA

SUMÁRIO: *Noção de fronteiras — Antecedentes históricos e legais — Terras devolutas — Art. 34, nº II da Constituição — Conclusão.*

As antigas noções a respeito das fronteiras, assim consideradas as linhas de contôrno físico dos territórios sôbre as quais os Estados exercem sua autoridade, faziam repousar a segurança nacional exterior, na capacidade intrínseca das Fôrças Armadas em impedir, com o emprêgo eficiente dos meios, ou instrumentos de guerra, a violação e a transposição daqueles lindes, para manter nas áreas internas dos domínios metropolitanos e coloniais, o exercício pleno e livre da soberania, de acôrdo com os princípios políticos adotados pelas Nações.

O regime da colocação e da concentração de homens armados e da edificação de obras de defesa ao longo dessas fronteiras, ou a manutenção de fortificações e vasos de combate, na orla costeira, foram até certo tempo, os meios reconhecidamente eficazes da segurança, cuja idoneidade começou a ser abalada, pelo emprêgo dos engenhos aéreos nas operações militares e conseqüente necessidade de um duplo aparato defensivo e ofensivo, como complemento indispensável dos recursos da guerra, em terra e no mar.

Nestes últimos anos, aliás, já se torna evidente, que mesmo as concepções da segurança aérea, mudaram por completo, em face do emprêgo dos engenhos balísticos teleguiados, dos aparelhos de vôos afeitos à altura da estrastosfera e a conquista das velocidades supersônicas, pelo fato de tornarem expugnáveis os domínios dos Estados com a invasão do espaço aéreo, onde é muito difícil pensar sequer numa noção sensata a respeito de fronteiras.

Longe de perderem sua importância o Exército, a Marinha e a Aeronáutica, pelo contrário, vêem aumentar consideràvelmente a cada dia que passa, suas responsabilidades na defesa do País e com isto, imensuràvelmente dilatadas as atividades, nas quais se imiscuem progressivamente, as fontes de produção e de comércio de centenas de artigos, entregues à iniciativa civil dos particulares.

A grande novidade a respeito das fronteiras é que estas, muitas vêzes não podem consistir apenas, numa risca ou raia em derredor do território, nem mesmo dizem respeito ao espaço dominial da nação interessada em defendê-las, pois existem correntemente, em qualquer lugar onde estejam situados os elementos indispensáveis à alimentação das Fôrças Armadas do país e das emprêsas industriais e comerciais que produzem, manipulam ou transportam os materiais básicos ou ainda, os meramente auxiliares de guerra. A noção moderna de segurança, por outro lado, não se atém aos domínios sôbre o território, uma vez que o seu objeto principal é a tranqüilidade do povo, dentro de certo clima de ordem.

O eminente jurista patrício, Dr. Oscar Barreto Filho, citando a autoridade de Orlando ("Rev. de Direito Administrativo", vol. 27, janeiro a março de 1952, pág. 420), enumera as classes de atividades, por meio das quais o Estado produz a segurança necessária ao convívio dos cidadãos: a) fazer a lei; b) manter a ordem pública

interna; c) defender a sociedade contra o inimigo externo e d) distribuir justiça. Tal lição elucida a respeito da amplitude, cada vez maior, da segurança nacional.

No Brasil, essas noções passaram por uma peculiar evolução histórica.

Desde os tempos coloniais, ainda debaixo dos conceitos clássicos de domínio e de fronteiras, pondo de parte as ações militares, extraordinárias de conquista, Portugal e Espanha, chegaram a concluir o *Tratado de Madrid*, documento jurídico, que segundo se sabe contou com a colaboração do eminente brasileiro Alexandre de Gusmão, diplomata e doutor em leis, cujos conselhos e sugestões teriam influído na introdução do princípio do Direito Romano, do "uti possidetis", para caracterizar a propriedade territorial das nações. Versando êsse princípio, sôbre a posse dos vassalos de cada Coroa, como elemento primordial do domínio territorial, constituía preocupação de ambos os contendores, manter nas áreas pretendidas, a presença de colonos seus.

Se bem que o referido Tratado, tivesse sido suspenso pelo *Tratado de El Pardo*, que se concluiu em 1761, em virtude dos inúmeros atritos verificados durante a demarcação dos domínios dessas Nações na América, o princípio do "uti possidetis" foi tomado como definitivo padrão jurídico, na solução dos dissídios internacionais dessa espécie, de modo que ao tornar-se independente o Brasil em 1822, ainda era a preocupação máxima do nosso govêrno, efetivar a posse nos terrenos antes litigiosos com a Espanha, para evitar novas disputas e garantiar nestas, sempre, a arbitragem favorável ao nosso País.

Foi com êsse espírito e, sem a menor preocupação de defesa militar das fronteiras, que adveio primeiramente a lei n.º 601, de 1850 e depois o regulamento de 1854, aquela prescrevendo logo no art. 1.º:

"Ficam proibidas as aquisições devolutas por outro título que não seja o de compra.

"Excetuam-se as terras situadas nos limites do Império com países estrangeiros em uma zona de dez léguas, as quais poderão ser cedidas gratuitamente."

E o regulamento de 1854, dedica ao assunto da colonização das fronteiras, longo capítulo (arts. 82 a 86).

O conflito com o Paraguai e as agitações verificadas durante o XIX século, na orla fronteiriça, naturalmente viriam mudar, como mudaram, a atitude do Brasil a respeito dessa zona, sendo essa a razão pela qual, com o advento do regime republicano, a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, opondo resistência à doutrina do domínio territorial absoluto dos Estados (Barbalho, "Comentários à Constituição") aceitou as emendas oferecidas por Antão de Moraes, Moniz Freire, Júlio de Castilhos e F. Pena e fêz inscrever nos seus princípios o seguinte:

"Art. 64 — Pertencem aos Estados as minas e terras devolutas situadas nos seus respectivos territórios, *cabendo à União sòmente a porção do território que fôr indispensavel para a defesa das fronteiras, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais*".

Data daí, o primeiro passo dado, para ligar o problema da defesa das fronteiras, com a propriedade da União sôbre as terras devolutas das zonas indispensáveis a essa defesa.

Correram os tempos, entretanto, sem que a lei ordinária, como lhe competia, elucidasse tal assunto, definindo paulatinamente as zonas indispensáveis à defesa do País, dentro das quais as terras devolutas pertenceriam à União.

Além da declaração do princípio de domínio da União sôbre as terras fronteiriças, sobreveio com a Constituição de 1934, um outro surto de contrôle de defesa, com a instituição do Conselho de Segurança Nacional (art. 159, §§ 1.º e 2.º), o qual já existia com a denominação de Conselho de Defesa Nacional (decreto federal n.º

23.873, de 15 de fevereiro de 1934) e passou a exercer as funções expressas no art. 166, §§ 1.º, 2.º e 3.º, da mesma Carta Magna, que consistiam em dar ou negar consentimento para a concessão de terras, construção de estradas ou pontes e estabelecimento de indústrias, *numa faixa de 100 quilômetros* ao longo das fronteiras.

A Constituição de 1937, reproduziu êsses dispositivos, nos arts. 161 a 165. mas tanto a Carta de 1934, como esta, nada elucidaram mais sôbre o domínio da União nas terras devolutas da faixa de fronteira, limitando-se a declarar que continuavam a pertencer à União, as terras que eram de seu domínio segundo as leis vigentes (art. 20, n.º I, da Constituição de 1934, e art. 36, n.º I, da Constituição de 1937).

A primeira lei ordinária a tratar dêsses temas, foi o decreto-lei n.º 1.164, de 18 de março de 1939, cujo art. 19 atribuiu a fiscalização das concessões de terras na fronteira a uma comissão a ser nomeada pelo Presidente da República e que depois, pelo decreto federal n.º 4.265, de 20 de junho de 1939, foi realmente instituída. Com a estruturação do Conselho Superior de Segurança Nacional, mediante o decreto n.º 4.783, de 5 de outubro de 1942, dita Comissão passou a integrar as atividades do Conselho, distribuídas do seguinte modo:

I — Comissão de Estudos;

II — Secretaria Geral;

III — Seções de Segurança dos Ministérios Civis;

IV — Comissão Especial da Faixa de Fronteiras.

Desenvolveu-se, assim, o ramo do simples contrôle das zonas fronteiriças, tanto que a Comissão Especial da Faixa de Fronteiras, possui um Regulamento (decreto n.º 39.605-B, de 16 de junho de 1956) elaborado pelo seu Presidente e aprovado por ato do Presidente da República, e funciona ativamente.

Durante os regimes de 1934 e 1937, vieram a lume o decreto-lei n.º 1.968, de 17 de janeiro de 1940, que fixou o domínio da União sôbre apenas uma faixa de 30 (trinta) quilômetros ao longo das fronteiras; o decreto-lei n.º 6.781, de 15 de setembro de 1944, que ampliou a extensão da faixa para 66 quilômetros; o decreto-lei n.º 7.724, de 10 de julho de 1945, que prescreveu o regime de aforamento para as terras da faixa e finalmente, o decreto-lei n.º 9.760, de 5 de setembro de 1946 (treze dias antes da Constituição atual), o qual fêz volver tudo aos conceitos da Constituição de 1891. dizendo logo no art. 1.º:

"Art. 1.º — Incluem-se entre os bens imóveis da União:

.....

"c) a porção de terras devolutas que fôr indispensável para a defesa da fronteira, fortificações, construções militares e estradas de ferro federais;"

Com o advento da Constituição de 18 de setembro de 1946, pois, consolidaram-se as questões do *domínio* e do *contrôle*, nos têrmos em que, mercê do citado decreto-lei n.º 9.760, haviam ficado as mesmas, pois a Carta Magna, dispôs:

"Art. 34 — Incluem-se entre os bens da União:

.....

"II — a porção de terras devolutas indispensáveis à defesa das fronteiras, às fortificações, construções militares e estradas de ferro."

E depois, quanto ao contrôle puro e simples:

"Art. 180 — Nas zonas indispensáveis à defesa do País, não se permitirá, sem prévio assentimento do Conselho de Segurança Nacional:

"I — qualquer ato referente a concessão de terras, a abertura de vias de comunicação e instalação de meios de comunicação;

"II — a construção de pontes e estradas internacionais;

"III — o estabelecimento ou a exploração de quaisquer indústrias que interessem à segurança do País."

Dêsse modo, volveu-se à situação antiga, deixando na dependência absoluta da lei ordinária a definição, ou localização das zonas indispensáveis para a defesa do País, sem o que o domínio da União sôbre as terras devolutas e o poder de fiscalização do Conselho de Segurança Nacional, não tinham expressão prática.

Verifica-se, pois, que desde a Constituição de 1891, ficou entregue às elucubrações da doutrina e da jurisprudência, um dos assuntos de maior importância para a segurança do povo brasileiro.

São, a propósito, conhecidas as controvérsias suscitadas no largo período republicano, até a Constituição de 1946: na doutrina, pelas opiniões de Aristides Milton ("A Constituição do Brasil", 2.ª ed., pág. 337), Amaro Cavalcanti ("Elementos de Finanças", pág. 10), J. M. Mac Dowell ("Fronteiras Nacionais", 1922, pág. 40), Rodrigo Octávio ("Do Domínio da União e dos Estados", 2.ª ed., pág. 95), citadas por F. C. de Santiago Dantas em sua obra "Problemas de Direito Positivo", pág. 111; na jurisprudência, pelos venerandos acórdãos do Egrégio Supremo Tribunal Federal, de 31 de janeiro de 1905, e de 23 de maio de 1908; de 20 de abril de 1933 e de 25 de julho de 1935 (Themistocles B. Cavalcanti, "Constituição Federal Comentada", art. 34, II, vol. I, págs. 434 e segs.).

Examinando-se os fundamentos da opinião até agora vencedora, na doutrina e na jurisprudência, pode-se verificar o equívoco em que as mesmas incorreram, quando ao invocar o método da interpretação histórica, concluíram que a lei n.º 601, de 1850, e seu regulamento, haviam reservado a faixa de seis léguas da fronteira, à defesa do País.

Os respeitáveis pareceres de insignes jurisconsultos (Sá Filho, "Pareceres", de 1940, n.º 185; Orozimbo Nonato, "Jornal do Comércio", de 24 de maio de 1941, Solidonio Leite, "Estudo Sôbre a Elaboração Constitucional"), sempre tiveram a orientá-los o pressuposto daquela reserva de território, ligada à idéia da criação de colônias militares, podendo-se verificar ainda, que essas opiniões provinham de ilustres e dedicados advogados da União, os quais levavam o assunto àquelas conclusões, inspirados no mais alevantado propósito de resguardar a defesa nacional, pondo fim às discussões sôbre o perigoso tema.

A verdade, porém, é que os venerandos julgados do Egrégio Supremo Tribunal, tinham por fundamento principal um fato jurídico inexistente, qual era a *reserva* pela lei de 1850, daquelas seis léguas ou 66 quilômetros de território, para domínio da União ou mesmo para a localização de colônias militares, uma vez que dita lei, por eloqüentíssima coincidência, declarou no art. 12, quais eram as terras reservadas e para que fins: 1.º) para a colonização dos indígenas; 2.º) para a fundação de povoações, abertura de estradas e quaisquer outras servidões e assento de estabelecimentos públicos; 3.º) para a construção naval; e, não incluiu qualquer porção em reserva, para defesa das fronteiras. Ao tratar das colônias militares, tanto a lei como o regulamento de 1854 (arts. 82 e segs.) incluem-nas justamente na zona que o art. 1.º da referida lei, segunda parte, permite que seja transmitida por simples doação, inclusive a empresários estrangeiros... A letra da lei e os objetivos reais daquele velho estatuto, não abonam semelhantes opiniões.

Presentemente, com a declaração de princípios trazida pela Constituição de 1946, não é mais possível cuidar-se da vigência de qualquer preceito legal anterior, à situação territorial das zonas de defesa, porque a nova Carta disciplinou o assunto em têrmos inconfundíveis e desta forma, não é possível deixar de aplicar a regra de Direito intertemporal, segundo a qual, a Constituição apaga tudo quanto antes dela tenha sido regulado em contrário (Carlos Maximiliano, "Direito Intertemporal", pág. 325, citan-

do Velasco Calvo Clóvis Bevilaqua, Bento de Faria, Filomusi Guelfi, Francesco Ferrara, Emmanuele Gianturco, Nicola Storfi e outros), ainda mais porque a atual Constituição revelou-se eminentemente revisionista, quando deixou de declarar a vigência da legislação anterior mesmo que compatível com seus princípios, ao contrário do que fizeram a Constituição de 1934 (art. 187) e a Constituição de 1937 (art. 183).

Nos dias atuais, pois, o domínio da União, restrito apenas às *terras devolutas* das zonas de fronteiras, e, o contrôle do Conselho de Segurança Nacional sôbre as zonas de defesa em geral, nas fronteiras ou fora delas, tudo ficou na dependência de declaração em lei ordinária. Mas declaração de quê? Apenas de que esta ou aquela zona é considerada indispensável à defesa do País.

Se a zona declarada indispensável à defesa do País, estiver situada na fronteira não é preciso que a lei ordinária declare também o domínio da União sôbre as terras devolutas ali situadas, porque isso já está declarado no próprio texto da Constituição (art. 34, n.º II).

Ora, votou-se a lei n.º 2.597, de 12 de setembro de 1955, hoje em pleno vigor, cujo art. 2.º prescreve o seguinte:

"Art. 2.º — É considerada zona indispensável à defesa do País a faixa interna de 150 (cento e cinqüenta) quilômetros de largura, paralela à linha divisória do território nacional, cabendo à União sua demarcação."

Para muitos, êsse dispositivo legal, sòmente produz os efeitos do contrôle do Conselho de Segurança Nacional e não os de domínio sôbre as terras devolutas. Tal opinião é errônea, pois se vem sustentando, que apesar do art. 2.º da citada lei, o domínio federal na faixa de 150 quilômetros é limitado a 66 quilômetros, em virtude das opiniões da jurisprudência e da legislação anteriores a 1946, cuja aplicabilidade, como acima se demonstrou, não mais se explica.

Viola o dispositivo do art. 34, n.º II, da Constituição em vigor, a lei que dispuser nesse sentido, ou a decisão que acolher semelhante ponto de vista, porque existindo a declaração legal de *zona indispensável* à defesa do País, como a especificação contida no artigo de que tal zona está situada numa área paralela à *linha divisória do território nacional*, é princípio constitucional, que as terras devolutas aí contidas, pertencem à União e, conseqüentemente, os Estados nada podem pretender mais nessa área de 150 quilômetros, em terras devolutas.

Se acaso, antes da lei n.º 2.507, de 1955, os Estados ou Municípios, titularam terras dessa zona a terceiros, infringiram ao menos o disposto na lei civil sôbre condomínio, dando propriedade e posse a estranhos mas a lei federal, benigna a respeito, tem concedido a êsses títulos preferência para o aforamento da União, segundo os preceitos do decreto-lei n.º 9.760, de 1946 (art. 105, § 2.º).

Dentro dos 150 quilômetros, declarados indispensáveis à defesa do País, pela lei n.º 2.597, de 1955, indiscutivelmente:

a) a União tem domínio sôbre as *terras devolutas*, excluídos portanto, todos os direitos dominiais dos Estados e Municípios;

b) o Conselho de Segurança Nacional tem o contrôle das concessões de terras públicas ou particulares, da construção de estradas e pontes internacionais, vias de comunicação, meios de transmissão, instalação e exploração de indústrias de interêsse para a defesa do País.

Temos ouvido dizer, que o fato de haver deixado a Constituição, à lei ordinária, o arbítrio de fixar e localizar as zonas de defesa, conduz a exageros ou abusos, mas essa observação, como vimos a princípio, não procede, pois as zonas de defesa tendem a ampliar-se espantosamente, segundo o progresso dos meios de ataque, e as novas concepções de segurança, sendo até de admirar, que até agora, não haja o Parlamento Nacional cogitado de declarar *zonas indispensáveis* uma orla costeira, cuja profundidade corresponda ao alcance dos instrumentos de ataque, e ainda, as áreas compreendidas em tôrno dos estabelecimentos militares ou não, porém, imprescindíveis à manutenção de um potencial defensivo, idôneo.